

УДК 351

Драчов Є.В.,
аспірант кафедри
інформаційної політики та електронного урядування
НАДУ при Президентіві України

СУТНІСТЬ ТА ФУНКЦІЇ КОМУНІКАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Стаття порушує питання сучасної науки з державного управління, соціальних комунікацій та політології щодо сутності та основних функцій комунікації між органами влади та громадянами в системі державного управління. Проаналізовано інформаційні потоки між державною владою та громадянами, визначено їх циклічність та роль у формування громадської думки та політичних настроїв у суспільстві.

Ключові слова: Комунікація, держава, інформаційні потоки, інформація, громадськість.

Драчов Е.В.,
аспірант кафедры
информационной политики и электронного управления
НАГУ при Президенте Украины

СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ КОММУНИКАЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Статья ставит вопрос современной науки государственного управления, социальных коммуникаций и политологии относительно сущности и основных функций коммуникации между органами власти и гражданами в системе государственного управления. Проанализированы информационные потоки между государственной властью и гражданами, определены их цикличность и роль в формировании общественного мнения и политических настроений в обществе.

Ключевые слова: Коммуникация, государство, информационные потоки, информация, общественность.

Drachov E.V.,
Postgraduate student
Information Policy and E-Government
NAPA the President of Ukraine.

ESSENCE AND FUNCTIONS OF COMMUNICATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

Annotation. The article raises an issue of modern public administration studies, social communication and political science on the nature and basic communication outreach between government authorities and citizens in public administration. The information streams between government agencies and citizens have been identified along with defining their cycles and roles in building public opinion and political attitudes in the society. Public administration is the process of adopting and implementing solutions based primarily on the impact of modern information and communication technologies, as public administration exercise is impossible without taking into account public opinion, expectations and attitudes.

Government and society's information and communication linkages are built up by creating an open platform for sharing ideas and thoughts to be exchanged by the both communicating parties. In democracies publicity of the government information policy reflects not only government efforts towards public interest, but also interests of the society pursuing adequate management decisions made by any current government.

An important objective of the communication policy of the Ukrainian government agencies on sustainable development is to become focused on supporting efficient feedback from the public. Otherwise, it will not ensure public confidence and will not allow the authorities to evaluate their performance.

The main goal of the communication processes is to build adequate perception among consumers of information to be shared in line with efficient use of message communication technology.

In order to better understand information exchange between government and the public, its effectiveness criteria and communication forms it is required to build awareness on the existing communication stages. The most important stages are generating ideas and selecting the needed information; selecting information channels; communicating a message; message interpretation; and supporting feedback.

Preparing for communication activities by government agencies depends on getting accurate initial information from a primary source, i.e. from the public itself. The efficiency of those activities depends on promptness of the available information. All this indicates that the communication process between government and the public must be continuous, constantly maintained and monitored so that other stakeholders would not affect messages, not falsify them, not provide unjustified comments that could impede the relations between the authorities and the public.

Keywords: communication, state, information streams, information, public

Постановка проблеми. Комунікативні процеси у державному управлінні відіграють надзвичайно важливу роль у процесі підготовки та прийняття управлінських рішень, адже використання інформації щодо потреб громадськості та її настроїв щодо діяльності органів державної влади є запорукою розвитку демократичного суспільства.

Комунікація між владою та громадськістю є однією з найважливіших складових системи державного управління. Однією з її головних функцій є забезпечення легітимності поширення повідомлень у інформаційному просторі, отримання підтримки і схвалення громадськістю управлінських рішень. Велике значення для реалізації цієї функції має налагодження ефективного діалогу між державою та громадськістю і отримання належного рівня довіри до органів влади.

Актуальність статті полягає у недостатньому використанні комунікативних процесів для формування управлінських стратегій та прийнятті управлінських рішень органами влади, що часто призводить до несприйняття громадськістю управлінських рішень та зниженню рівня довіри та підтримки влади.

Метою статті є аналіз комунікативних процесів на прийняття управлінських рішень, дослідженні сутності та функцій комунікативного процесу у державному управлінні.

Аналіз останніх досліджень. Серед відомих дослідників проблем налагодження комунікації варто виділити Г.Лассуелла, К.Шеннона,

В.Вівера Г.Почепцова, С.Блека, Д.Доті, Ш.Харрісон, Ю.Петруніна, Т.Поленова, В.Бакуменка, І.Василенка, В.Князева, І.Грицяка, В.Куйбіди, В.Токовенко, Т. Джигу, О.Попроцького, С.Соловійова та ін.

Питання розвитку та вдосконалення державного управління вивчали багато вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких А. Леонова, В. Воронкова, А. Кохан, Т. Пахомова, А. Артеменко та багато інших.

Виклад основного матеріалу. Встановлення зворотного зв'язку з громадськістю, публічного діалогу, партнерських стосунків органів влади та інститутів громадянського суспільства, підвищення ефективності механізму залучення громадськості до розроблення та реалізації державної політики, налагодження системності у здійсненні політичних комунікацій, розробка Закону про державну комунікативну політику – питання першочергової ваги, від яких залежатимуть усі подальші дії влади [0].

Інакше кажучи, державне управління – це процес прийняття і реалізації таких рішень, які засновані передусім на результативності використання сучасних інформаційних і комунікативних технологій. Адже здійснення державного управління неможливе без враховування громадської думки, громадських очікувань та настроїв.

Особливо актуальні проблеми комунікації на рівні місцевих органів влади, тому що саме на місцях має забезпечуватися конституційне право громадян на інформацію. Саме тут відбувається налагодження контактів влади з цільовими аудиторіями населення, узгодження надання публічних послуг з потребами громадян, здійснення контролю якості цих послуг та оперативне реагування на зміни в інформаційному просторі [2].

Одне з головних завдань місцевих органів влади – надання публічних (громадських, муніципальних, соціальних, адміністративних, управлінських та ін.) послуг населенню з метою забезпечення задоволення його потреб у різноманітних сферах життєдіяльності. Реалізація зазначених завдань, в свою чергу, потребує відповідного комунікативного забезпечення. Саме інформація і комунікація виступають основою процесу надання послуг [3].

Таким чином, інформаційно-комунікаційні зв'язки влади та громадськості складаються в процесі створення відкритого форуму ідей та думок, якими обмінюються ці два учасники комунікативного процесу. У демократичних державах публічність державної інформаційної політики свідчить не лише про спрямованість зусиль влади на суспільні інтереси, а і інтересів суспільства у правильності управлінських рішень діючої влади.

У комунікаційному процесі представники органів державної влади повинні використовувати усі можливі канали інформації, слідкувати за інформаційними потоками, які вирують у інформаційному просторі, а також враховувати час, швидкість, змістовне наповнення та поширення цих потоків. Також у комунікативному процесі повинні встановлюватися

принципи та норми використання інформаційно-комунікативного потенціалу органів державної влади в галузі інформації для створення умов демократичного формування, розвитку та вираження громадської думки.

Актуальним питанням комунікативної політики органів державної влади України є створення системи формування та впливу на громадську думку про ідеї сталого розвитку та їх актуальність. Відсутність єдиної комунікативної політики у цьому напрямку негативно впливає на оцінку громадськістю діяльності органів управління та значно знижує рівень довіри до них. В свою чергу, формування та реалізація єдиної комунікативної стратегії щодо сталого розвитку України органами влади дозволило б не тільки регулярно інформувати громадськість про політику, яку проводить держава, але й ефективно конкурувати з іншими учасниками комунікативного процесу при встановленні пріоритетів порядку денного.

Важливим завданням комунікативної політики органів державної влади України щодо політики сталого розвитку залишається підтримання ефективного зворотного зв'язку з громадськістю. Це не тільки не сприяє отриманню громадської довіри, але й не дозволяє органам влади реально оцінювати ефективність своєї роботи.

Об'єктивна необхідність використання поняття “комунікація” для характеристики інформаційних процесів в системі управління сталим розвитком та їх рівня впливу на ефективність державного управління пояснюється особливостями сучасного етапу розвитку інформаційного суспільства, які розширюють сферу застосування комунікацій. Комунікацію розглядають як одну з основних базових складових управлінської діяльності; вона служить засобом взаємодії органів державної влади із зовнішнім середовищем і виступає інтегруючим механізмом, який об'єднує функції і методи управління, сприяє формуванню і прийняттю оптимальних управлінських рішень, що забезпечує загальну ефективність управління.

А. Шегда вважає, що комунікації — це спілкування, передача інформації від людини до людини в процесі діяльності. Передача інформації від однієї людини до іншої здійснюється за допомогою жесту, мови, приладів або в письмовій формі (їх називають засобами комунікацій). Через засоби комунікацій інформація передається особам, які приймають рішення, а рішення — їхнім виконавцям. Без комунікацій не може бути організації, тому що без них неможливо забезпечити координацію діяльності людей. [4]. Це передбачає поширення у процесі комунікації достовірної інформації, яка не стане у подальшому причиною виникнення непорозумінь між комунікатором та комунікантом та не знизить рівень довіри між ними, що надзвичайно важливо для комунікативних процесів у державному управлінні.

Надзвичайно зручним та дієвим інструментом забезпечення оперативним комунікативним зв'язком є використання окремих елементів системи електронного урядування. Щодо технічної та технологічної сторони, то зрозуміло, що органи державної влади мають використовувати найсучасніші технології для забезпечення функціонування форм зворотного зв'язку на сайтах органів влади, електронної пошти, електронного документообігу і комунікацій, що зможе надати оперативну інформацію керівникам профільних відділів щодо потреб громадян.

Застосування сучасних технологій електронного урядування має здійснюватися при взаємодії публічної адміністрації з представниками бізнесу, громадського сектору, політичних партій та ін., оскільки нехтування будь-якого з цих секторів порушить динаміку розвитку інформаційно-комунікаційних процесів та інформаційного суспільства в Україні.

Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» наголошує, що одним із головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство. У II розділі Закону зазначається, що основним завданням розвитку інформаційного суспільства в Україні є сприяння кожній людині на засадах широкого використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) можливостей створювати інформацію і знання, користуватися та обмінюватися ними, виробляти товари та надавати послуги, повною мірою реалізуючи свій потенціал, підвищуючи якість свого життя й сприяючи сталому розвитку країни на основі цілей і принципів, проголошених Організацією Об'єднаних Націй, Декларації принципів та Плану дій, напрацьованих на Всесвітніх зустрічах на вищому рівні з питань інформаційного суспільства [5].

Використання технологій електронного урядування означає процес трансформації всіх основних форм діяльності органів влади, і успіх цього процесу залежить від правильної стратегії і тактики на кожному з етапів, раціональної організації, координації та взаємодії всіх учасників процесу - виконавчої, законодавчої, судової гілок влади всіх рівнів, бізнесу, закладів освіти, громадського сектору та ін.

Кожна система управління, яка функціонує як відкрита система, має отримувати адекватну інформацію до і після прийняття рішень, тому вона потребує якісного інформаційного забезпечення й ефективних комунікацій. При здійсненні основних управлінських функцій – планування, організації, мотивації, координації, аналізу та контролю, – комунікація виступає як інтегруючий фактор: використовуючи потоки інформації, вона спрямовує повідомлення від однієї ланки до іншої відповідно встановленим цілям. Фактично, система обробки інформації виступає об'єднуючою функцією для всіх підсистем або підрозділів

державного управління.

Основною метою комунікаційних процесів є забезпечення адекватного сприйняття споживачем інформації, яка служить предметом обміну, а також ефективне використання технології передачі повідомлень.

Інформаційні потоки між державною владою та громадянами мають певну циклічність. Громадяни вимагають від держави виконання своїх функцій, держава реагує на їхні вимоги та надає свої послуги. Після цього громадяни певним чином реагують на ці послуги своїм задоволенням чи обуренням, а держава по тому здійснює певні корекції своїх дій, щоб знову отримати від громадян нові вимоги та очікування.

Неконтрольовані інформаційні потоки можуть завдати значної шкоди суспільній свідомості. Вони не лише впливають на стан громадської думки стосовно певних політичних чи соціо-економічних явищ, а й спроможні розпалити національну ворожнечу та спричинити розкол суспільства. Бездіяльність із боку державної влади стосовно захисту громадської думки може стати причиною зниження рейтингу довіри суспільства до неї [6].

На думку В. Донецької, сутність процесуальних явищ, до яких належить і міжособистісна комунікація, визначається їх функціями. Крім базових функцій комунікації (інформаційної, експресивної і прагматичної), в міжособистісній комунікації особливо виділяються соціально значущі функції - взаємодія і вплив, які актуалізуються в мовних актах в цілому ряді приватних функцій. В основі цих функцій, як можна було переконатися, лежить головний принцип - мотиваційний. Тому не дивно, що дослідники соціальної комунікації звертаються насамперед до мотиваційних теорій, що пояснює сутність і функції міжособистісної взаємодії, в рамках якого здійснюється і міжособистісна комунікація [7].

Для того щоб краще зрозуміти процес обміну інформацією між владою та громадськістю, критерії його ефективності, форми зв'язку, необхідно мати уявлення про етапи процесу комунікацій. Найголовнішими етапами є зародження ідеї або відбір інформації; вибір каналу передачі інформації; передача повідомлення; інтерпретація повідомлення; підтримка зворотнього зв'язку.

На етапі зародження ідеї важливо правильно підібрати повідомлення, яке буде актуальним та цікавим для цільової аудиторії і на яке можна буде отримати зворотню реакцію. Ефективність даного етапу полягає у тому, що ще до початку даного етапу комунікатор має знати проблеми та очікування цільової аудиторії, тобто бути заздалегідь підготовленим до комунікативного процесу. Другий етап – вибір каналу передачі інформації – також залежить від розуміння інформаційних уподобань цільової аудиторії, тобто володіння інформацією з яких джерел представники громадськості отримують інформацію, з якою періодичністю, у який час (стосується телебачення та радіо). Третій етап передбачає використання

обраних каналів передачі інформації для поширення запланованих інформаційних повідомлень. На цьому етапі можливе ситуативне корегування процесу поширення інформації, що передбачає доповнення або ж скорочення кількості каналів поширення інформації, інтенсивності їх використання, тощо. Етап інтерпретації передбачає супровід інформаційних повідомлень у випадку їх нерозуміння або ж подвійного трактування іншим учасниками комунікативного процесу. Етап підтримки зворотнього зв'язку забезпечує збір інформації, яка поширюється у відповідь на подану комунікаторам, її аналізі, підготовки варіантів інтерпретації, та поширення її доповнень.

Аналізуючи вищезгадані етапи виникає питання щодо якості первісної інформації, яка необхідна для формулювання ідеї та вибору каналів поширення інформації, адже її достовірність залежить від першоджерела, тобто від самої громадськості. Замкнуте коло? Ні, підтвердження того, що комунікаційний процес має бути безперервним, постійно підтримуватися та контролюватися, щоб інші зацікавлені учасники не впливали на повідомлення, не викривлювали їх, не надавали неправильних коментарів.

Для вдосконалення системи комунікацій необхідно враховувати величину і кількість структурних ланок на кожному ієрархічному рівні управління, ступінь формального регламентування організаційних зв'язків. Тим самим забезпечуються можливості для раціонального розподілу повноважень, відповідальності та істотного скорочення обсягу інформації, яка циркулює в системі управління.

Щодо управлінських функцій соціальної комунікації, у політико-психологічному словнику їх виділено чотири: Інформаційна функція — є основною функцією, оскільки на організації й управлінні потоками інформації побудовані паблік рилейшнз (ПР), реклама тощо. Соціалізуюча функція — пов'язана із соціальним вихованням членів суспільства, формуванням або зміною інтенсивності і спрямованості соціальних настанов, цінностей та ціннісних орієнтацій аудиторії, з якою здійснюється комунікація. Зокрема, соціалізуюча функція може розглядатися як така, що реалізує стратегічний ПР, на якому ґрунтується вся суспільна сфера. Організаційно-поведінська функція — пов'язана з ініціюванням або припиненням певних дій масової аудиторії. З нею можна поєднати тактичний РИ (політична, виборча або рекламна кампанія). Емоційно-тонізуюча функція полягає в регулюванні емоційного рівня аудиторії, стимулюванні її емоційних реакцій. Комунікаційна функція — пов'язана з регулюванням зв'язків між різними індивідами або сегментами аудиторії, а також комунікатора з тією самою аудиторією [8]. До вищезгаданих функцій можна додати регулюючу, науково-культурологічну та демократичну функції. Регулююча функція полягає у запобіганні можливостям маніпулювати і керувати суспільною свідомістю за

допомогою інформаційних повідомлень, фактично здійснювати функцію соціального контролю за наповненням інформаційного простору, роз'ясненням та коментарям щодо інформаційних повідомлень, які можуть бути використані для поширення агресивних настроїв у суспільстві, закликам до расової та інших видів дискримінації, тощо. Науково-культурологічна функція виконує основне освітньо-пізнавальне завдання – інформування про досягнення культури, мистецтва, освіти, науки. Ця функція сприяє процесу збереження та наступності культури, поширення культурних традицій з покоління у покоління, популяризує сучасну освіту та науку, які надзвичайно важливі у процесі розвитку різнорівневих комунікативних процесів. Демократична функція полягає використанні комунікативних зв'язків між владою та громадськістю для здійснення народовладдя, залучення громадян до процесів прийняття управлінських рішень, забезпечення виконання законів у процесі розвитку як державного управління так і суспільства уцілому.

Надзвичайно важливим чинником, який вказує на наявність повноцінної комунікації є зворотній зв'язок на комунікативну акцію комунікатора. Якщо ж брати до уваги комунікативні процеси у державному управлінні, де, наприклад, комунікатором виступає виборний орган державної влади, то зворотнім зв'язком з боку громадськості, як комуніканта, буде реакція у вигляді безпосередньої відповіді комунікаторові, відповіді у вигляді письмових звернень, коментарів через ЗМІ, електронну пошту, форму зворотнього зв'язку на інтернет-порталі цього органа влади, через акції громадської підтримки чи непокори, страйку, участі у плебісциті, референдумі та у виборах.

Висновки. У комунікативному процесі між владою та громадськістю достовірність інформації відіграє надзвичайно важливу роль. Вона виступає інструментом створення ефективних управлінських рішень з однієї сторони та можливістю прийняття участі та впливу на процес здійснення державного управління.

Підготовка комунікативних акцій зі сторони органів влади залежить від отримання достовірної первісної інформації з першоджерела, тобто від самої громадськості, ефективність яких залежить і від оперативності надання такої інформації. Усе це свідчить про те, що комунікаційний процес між владою та громадськістю має бути безперервним, постійно підтримуватися та контролюватися, щоб інші зацікавлені учасники не впливали на повідомлення, не викривлювали їх, не надавали неправильних коментарів, які могли б погіршити стосунки між владою та громадськістю.

Використані джерела інформації:

1. Кохан А.І. Державна комунікативна політика – механізм ефективної діяльності інституту публічної влади в Україні / А.І. Кохан // Вісник НАДУ «Держвне управління: теорія та практика». - 2011. - №1. - С. 2-8.
2. Мазур В. Г. Комунікації як механізм взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні. / В. Г. Мазур [електронний ресурс] //

- Державне управління. Удосконалення і розвиток. – режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=313>
3. Терещенко Д.А. Організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади : дис. канд наук з державного управління: 25.00.02 / Діна Акрамівна Терещенко; Харківський РІДУ. – Харків, 2009. – 207 с.
 4. Менеджмент: Навч. посібник / А. В. Шегда. – К. : Знання, 2002. – 583 с
 5. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 9 січня 2007 року // Відомості Верховної Ради України, 2007. - № 12. - Ст. 102.
 6. Попроцький О.П. Формування громадської думки: механізми державного регулювання інформаційних потоків: дис. канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Попроцький Олександр Павлович ; Національна академія держ. управління при Президентові України. - К., 2009.
 7. Конечкая В. Социология коммуникации/ В. Конечкая/ [електронний ресурс] – режим доступу: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/koneck/04.php
 8. Политико-психологический словарь. — М., 2002., с. 256-259

References:

1. Kokhan A.I. Derzhavna komunikatyvna polityka – mekhanizm efektyvnoyi diyal'nosti instytutu publichnoyi vlady v Ukrayini / A.I. Kokhan // Visnyk NADU «Derzhavne upravlinnya: teoriya ta praktyka». - 2011. - #1. - pp. 2-8.
2. Mazur V. H. Komunikatsiyi yak mekhanizm vzayemodiyi derzhavnykh orhaniv vlady ta hromads'kosti na rehional'nomu rivni. / V. H. Mazur [elektronnyy resurs] // Derzhavne upravlinnya. Udoskonalennya i rozvytok. – rezhym dostupu: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=313>
3. Tereshchenko D.A. Orhanizatsiyno-pravove zabezpechennya komunikatyvnoyi diyal'nosti mistsevykh orhaniv vlady : dys. kand nauk z derzhavnoho upravlinnya: 25.00.02 / Dina Akramivna Tereshchenko; Kharkivs'kyy RIDU. – Kharkiv, 2009. – 207 p.
4. Menedzhment: Navch. posibnyk / A. V. Shehda. – K. : Znannya, 2002. – 583 p
5. Pro Osnovni zasady rozvytku informatsiynoho suspil'stva v Ukrayini na 2007-2015 roky: Zakon Ukrayiny vid 9 sichnya 2007 roku // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 2007. - # 12. - p. 102.
6. Poprots'kyu O.P. Formuvannya hromads'koyi dumky: mekhanizmy derzhavnoho rehulyuvannya informatsiynykh potokiv: dys. kand. nauk z derzh. upravlinnya: 25.00.02 / Poprots'kyu Oleksandr Pavlovych ; Natsional'na akademiya derzh. upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny. - K., 2009.
7. Konetskaya V. Sotsyolohyya kommuniykatsyy/ V. Konetskaya/ [elektronnyy resurs] – rezhym dostupu: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/koneck/04.php
8. Polytyko-psykholohychesky slovar'. — М., 2002., pp. 256-259

Рецензент: Попроцький О.П., к.держ.упр.